



联合国

HSP

HSP/GC/26/6/Add.3

UN HABITAT 联合国人类住区

Distr.:General
20 February 2017

规划署理事会

Chinese
Original: English

第二十六届会议

2017年5月8日至12日，内罗毕

临时议程*项目8

2018-2019两年期

联合国人类住区规划署的工作方案和
联合国生境和人类住区基金会的预算

2018-2019两年期拟议工作方案和预算

增编

**联合国人类住区规划署 2014-2019年期间战略计划订正草案
执行主任的报告**

摘要

联合国人类住区规划署（人居署）理事会在 2011 年 4 月举行的第二十三届会议上，在第 23/11 号决议中请执行主任与常驻代表委员会磋商，参考 2008-2013 年中期战略和体制计划同行审查和其它审查中的建议，制定一份 2014-2019 年期间战略计划，包括一份编写进程的路线图，2013 年初提交理事会第二十四届会议供其批准。理事会 2013 年 4 月在第 24/15 号决议中核准了 2014-2019 年期间战略计划。该战略计划第 95 段指出，该计划将根据 2016 年对其执行情况的中期评价、题为“新城市议程”的联合国住房和城市可持续发展大会（人居三）的成果以及人居署治理结构的任何改变进行调整。因此，本报告载列了常驻代表委员会 2017 年 3 月 20 日在其第六十四次常会上核可的 2014-2019 年期间战略计划订正草案。建议的修正回应了《新城市议程》，吸收了迄今战略计划执行工作所汲取的经验教训。修正还在人居署的任务规定范围内，结合考虑到《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标、第三次发展筹资问题国际会议《亚的斯亚贝巴行动议程》、《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》、关于气候变化的《巴黎协定》以及《关于难民和移民的纽约宣言》。鉴于中期评价尚未完成，人居署还将进一步更新本战略计划订正草案，以反映该评价的建议。第一部分题为“战略分析”，介绍了该计划的理由依据，重点说明了决定其内容的外部因素和内部因素，回答“为什么”这一问题。第二部分题为“战略选择”，介绍了该计划的核心要素，回答了“什么”这一问题。第三部分题为“战略实施”，介绍了计划将如何执行，回答了“如何”这一问题。

* HSP/GC/26/1。

目录

一、 战略分析.....	4
A. 导言.....	4
B. 人居署的任务规定.....	4
C. 城市的趋势、挑战和机遇.....	4
D. 2008-2013 年中期战略和体制计划执行工作中确定的问题.....	5
E. 在 2016-2017 年期间战略计划的执行工作所汲取的经验教训.....	5
F. 强项、弱项、机遇和威胁.....	6
G. 2014-2019 年战略计划的指导原则.....	7
二、 战略选择.....	7
A. 愿景.....	8
B. 任务.....	8
C. 目标.....	8
D. 战略成果.....	8
E. 重点领域、战略成果和范围.....	8
1. 重点领域 1：城市立法、土地和治理.....	9
2. 重点领域 2：城市规划和设计.....	10
3. 重点领域 3：城市经济和市级财政.....	11
4. 重点领域 4：城市基本服务.....	11
5. 重点领域 5：住房和贫民窟改造.....	12
6. 重点领域 6：减少风险、恢复和城市复原力.....	13
7. 重点领域 7：研究和能力发展.....	13
8. 共有的问题.....	14
F. 成果框架：重点领域成果及绩效指标.....	16
三、 战略实施.....	18
A. 导言.....	18
B. 实施战略及阶段.....	18
1. 通过两年期工作方案和预算实施战略计划.....	18
2. 推动作用及伙伴关系.....	20
3. 风险管理.....	21
C. 组织结构和管理方法.....	22
D. 绩效评估.....	24
1. 监测和报告.....	24
2. 评价.....	26
[E]. 资金和人力资源.....	27
F. 牵头和支持战略计划的执行工作：成果框架和优先事项.....	29
1. 行政指导.....	29
2. 方案的协调.....	29

3.	对外关系	30
4.	管理和业务活动	30
附件		
一	人居署应加以应对的影响二十一世纪城市和人类住区的因素	31
二	强项、弱项、机遇和威胁	33
1.	强项	33
2.	弱项	33
3.	机遇	34
4.	威胁	35
三	人居署正式组织结构图	36

一、 战略分析

A. 导言

1. 联合国人类住区规划署（人居署）理事会在第二十三届会议上通过了第 23/11 号决议，其中请执行主任与常驻代表委员会磋商，参考 2008-2013 年中期战略和体制计划同行审查和其它审查中的建议，制定一份 2014-2019 年期间战略计划，提交理事会第二十四届会议批准 (HSP/GC/23/7)。理事会 2013 年 4 月在第 24/15 号决议中核准了 2014-2019 年战略计划。该战略计划第 95 段指出，该计划将根据 2016 年对其执行情况的中期评价、题为“新城市议程”的联合国住房和城市可持续发展大会（人居三）的成果以及人居署治理结构的任何改变进行调整。因此，这份 2014-2019 年期间战略计划订正草案回应了《新城市议程》，吸收了人居三的成果以及迄今战略计划执行工作所汲取的经验教训。该草案还在人居署的任务规定范围内，结合考虑到《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标、第三次发展筹资问题国际会议《亚的斯亚贝巴行动议程》、《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》、关于气候变化的《巴黎协定》以及《关于难民和移民的纽约宣言》。鉴于中期评价尚未完成，还将进一步更新本战略计划订正草案，以反映该评价的建议。

B. 人居署的任务规定

2. 人居署的任务规定源自大会下列决议：联合国大会第 3327(XXIX)号决议，其中规定设立联合国生境和人类住区基金会；联合国大会第 32/162 号决议，其中规定设立联合国人类住区中心（人居中心）；联合国大会第 56/206 号决议，其中将联合国人类住区中心升格为联合国人类住区规划署。

3. 1996 年在土耳其伊斯坦布尔举行的联合国人类住区会议（人居二）通过的《人居议程》在第 228 和 229 段中具体规定了人居署的主要责任。最近，在 2016 年厄瓜多尔基多人居三上通过的《新城市议程》中，各国国家元首和政府首脑、部长和高级代表重申人居署在其任务规定范围内与联合国系统其他实体协作，作为可持续城市化和人类住区协调中心的作用和专长，同时认识到可持续城市化与可持续发展、减少灾害风险和气候变化等方面之间的联系（第 165 段）。他们还邀请联合国大会要求秘书长每四年汇报一次《新城市议程》的执行进展情况（第 166 段），并进一步指出，人居署将在联合国系统其他相关实体的密切协作下，协调该报告的编写工作（第 168 段）。他们在第 171 段中，着重指出人居署在联合国系统内，作为可持续城市化和人类住区问题协调中心的重要作用，包括在与联合国系统其他实体协作执行、后续落实和审查《新城市议程》方面的重要作用。

4. 此外，人居署在其任务规定范围内，将努力支持其他国际商定发展目标，包括载于《2030 年议程》及其可持续发展目标（经联合国大会在题为“变革我们的世界：2030 年可持续发展议程”的第 70/1 号决议中通过）中的目标，尤其是目标 11（使城市和人类住区具有包容性、安全性、复原力和可持续性）和其他与城市和人类住区相关的可持续发展目标以及《亚的斯亚贝巴行动议程》、《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》、《巴黎协定》和《关于难民和移民的纽约宣言》。

C. 城市的趋势、挑战和机遇

5. 本战略计划的有些内容是 2008-2013 年中期战略和体制计划的延续，还有一些内容则对应新出现的城市人口、环境、经济、空间和社会趋势，以及与

此类趋势有关的机遇和挑战。

6. 附件一概述了二十一世纪影响各城市的主要城市趋势、挑战和机遇，人居署必须通过 2014-2019 年战略计划对此做出应对。主要的挑战和战略因素是迅速的城市化，特别在非洲和亚洲及太平洋地区。许多国家没有能力对快速城市化进程产生的需求进行预测或规划，导致计划外的城市无序扩张以及住房和城市基本服务的非正规供给。无计划扩张反过来增加了城市的风险和脆弱性，尤其对生活在贫困中的人民更是如此，并加剧了气候变化和减少了城市复原力。

D. 2008-2013 年中期战略和体制计划执行工作中确定的问题

7. 若干审查和评价，包括针对 2008-2013 年中期战略和体制计划实施工作开展的同行审查和半年一次的进展报告，都重点说明了 2008-2013 年中期战略和体制计划的制定和实施工作存在的若干问题。其中一些问题对 2014-2019 年战略计划有重大影响：

(a) 制定中期战略和体制计划时，未能将性别、青年和伙伴关系问题作为共有问题充分反映在全部重点领域内。后来，即 2009 年拟定成果框架时，性别问题才得到反映。伙伴关系问题只在一个重点领域提到，而未反映在全部重点领域中；

(b) 2008-2013 年中期战略和体制计划和两年期工作方案和预算是分开发行的。前者的重点领域与工作方案和预算的各次级方案不一致。虽然两份文件逐步实现了统一，但一开始即形成了人居署在实施两份不同文件的印象，而且中期战略和体制计划有时被看作额外的负担；

(c) 由于一开始中期战略和体制计划以及工作方案和预算之间缺乏统一，因此报告工作起初很复杂。中期战略和体制计划制定了一套重点领域目标和绩效指标，而工作方案和预算则制定了一套不同的预期成果和绩效指标。中期战略和体制计划成果框架于 2009 年年末而非计划执行工作开始时制定，又设计了一套不同的重点领域战略成果、预期成果、次级预期成绩和绩效指标；当时，2008-2009 年和 2010-2011 年工作方案和预算文件均已获得批准；

(d) 2009 年制定的中期战略和体制计划的一些预期成果和绩效指标不够具体、可计量、可实现、相关、有时限。具体而言，“有效宣传、监测和伙伴关系”（重点领域 1）的成果和指标，以及“无害环境的基本城市基础设施和服务”（重点领域 4）和“加强人类住区金融体系”（重点领域 5）的一些成果和指标不够现实。重点领域 2“促进参与性规划、管理和治理”和重点领域 3“促进有利于穷人的土地和住房”的一些预期成果和绩效指标则不够具体；

(e) 人居署当前和今后的一项主要挑战是必须记录社会和经济变革，该领域也充满了巨大的学习潜力。人居署必须系统地加强其监测和评价工作，其间应考虑到常驻代表委员会和理事会各项决议的指导意见。

E. 在 2014-2016 年期间战略计划的执行工作所汲取的经验教训

8. 在过去三年（2014-2016）里，目前战略计划的执行工作汲取了若干经验教训。

(a) 通过人居署称之为“人民进程”的过程，促使社区参与制定和管理贫民窟改造和预防措施，提升人居署支助的干预措施获得可用于特殊群体（包括青年和妇女）的政府资金的能力。此外，所有相关利益攸关方对此类干预措施的早期参与提供了对各种城市和人类住区问题的宝贵见解，消除了利益攸关方

之间的障碍，并让各方发挥更大的主导作用，从而使执行工作得以顺利展开，并实现项目的可持续性；

(b) 改进总部各部门与各区域和国家办事处之间纵向和横向的协作和合作完善了本组织的矩阵工作方法。这种协作与合作基本上是非正式的，有待进一步加强正规机制；

(c) 与相关研究和专业机构以及外部专家之间的协作对扩大人居署在城市规划和其他实务领域规范性工作的能力和影响力至关重要；

(d) 人居署培训活动和规划工作室的反馈意见证明，人居署重点推行可持续城市模式（紧凑度、一体化、连通性、包容性、公共空间和混合土地使用开发），切合政策制定者和决策者的愿望；

(e) 在不同国家和不同城市，市级权力与资源、宏观经济条件、贫民窟的性质、民间社会的能力和收入水平相差很大，因此“一刀切”的办法行不通；

(f) 确认、优先安排和执行社区重视的对住房和住房开发的“速效”投资可以使似乎不能立即或在短期内产生效益的项目活动更容易让人接受；

(g) 有必要更好地了解并向人道主义人员传达城市环境的复杂性以及城市利益攸关方的多样性，包括了解城市暴力、土地使用和腐败的必要性。经验证明，人居署同主要从事人道主义的机构一道，参与如紧急干预措施等行动，在尽早推出有利于复原、稳定和发展的主要目标，包括空间规划、土地管理和土地权安排的目标方面发挥了独有的作用。该经验的价值需更好地纳入规范性议程；

(h) 在全球一级逐渐认识到，地方政府在发展议程的执行工作中作为关键利益攸关方发挥着至关重要的作用，包括减少贫穷和向公民提供服务，为人居署履行其任务规定提供了明确的机会。借鉴联合国可持续发展大会成果“我们希望的未来”，并与人居三会议前地方和区域政府 2015 年后发展议程全球工作队合作，开展了非常有效的宣传工作，促进了更多对地方政府在实现城市可持续发展方面作用的有信心的讨论；

(i) 主要合作伙伴日益认识到利用青年人口膨胀，吸引青年人参与的重要性。然而，对青年主导的发展了解不充分、对如何投资并受益于这种发展缺乏认识以及对青年方案供资不足，仍然是最大的几个挑战；

(j) 行政指导和领导、方案协调、传播、宣传和伙伴关系以及管理是至关重要的服务，促进了战略计划中七个实质性重点领域的实施，应将其同明确的战略成果和有意义的绩效指标一道列入其中。

F. 强项、弱项、机遇和威胁

9. 在 2011 年执行主任牵头的一项参与式活动中，各司长对人居署开展了强项、弱项、机遇和威胁(SWOT)分析。该分析的结果列于本计划附件二，以及有关 2014-2019 年战略计划的常驻代表委员会不限成员名额联络小组的审议结果，都通过突出强调可借鉴和需要管理层关注的领域，为本战略计划的制定提供了意见。

G. 2014-2019 年战略计划的指导原则

10. 考虑到人居署当前的任务、全球城市挑战和机遇、从 2008-2013 年中期战略和体制计划中汲取的经验教训以及上述 SWOT 分析的结果，本战略计划主要参考了如下基本原则：

- (a) 该计划反映了上文第一.B 节中的人居署正式任务规定；
- (b) 该计划在一定程度上反映了对 2008-2013 年中期战略和体制计划的延续，但在重点领域和实施方法方面，还回应了执行主任在理事会第二十三届会议所作的政策发言中详述的各项新出现的城市趋势、挑战和机遇；
- (c) 该计划反映了人居署的工作需专业研究并专注于城市化的主题，以尽量减少与联合国系统各实体的任务规定相重叠的风险；
- (d) 该计划优先重视人居署的工作，以提升专注度并实现更高的执行效率和效力；
- (e) 为执行目的而采用了矩阵办法，从而克服迄今为止人居署工作安排所遵循的各自为政做法，并在更大程度上实现工作下放到各区域；
- (f) 性别、青年、伙伴关系、外联和传播、能力发展、气候变化和最佳做法已系统地反映在全部实质性重点领域中，同时根据《2030 年议程》不让任何人掉队的目标，在计划的相关部分讨论老年人、残疾人和移徙者的需求；
- (g) 战略计划的重点领域与人居署两年期战略框架及工作方案和预算中各次级方案以及人居署各实务部门一致，从而确保了这三份文件与人居署的组织结构完全协调一致；
- (h) 与 2008-2013 年中期战略和体制计划通过时不同，本战略计划包含一个成果框架，进而确保就六年期战略计划和两年期工作方案和预算开展的报告工作已统一纳入一项独立进程；
- (i) 本战略计划的执行工作将符合《新城市议程》，以实现短期、中期和长期充分执行该议程的目标；
- (j) 战略计划是自上而下和自下而上筹备进程的成果，将执行主任的新愿景和战略领导与重点领域以及通过参与式进程拟定的计划成果框架和其它内容结合起来；
- (k) 战略计划的执行工作将考虑到与联合国其他实体进行更密切合作与协调的迫切需要，以期避免方案和活动的重叠以及重复工作。

二、 战略选择

11. 人居署与各国政府及相关利益攸关方一起应对影响城市和其它人类住区可持续发展的主要挑战和机遇，具体包括发展中国家城市人口快速增长、城市空间不断扩展，以及城市地方主管部门需承担越来越大的责任，采取行动满足当地需求并应对全球挑战。人居署既开展规范性工作，又开展业务性工作，旨在帮助负责城市和人类住区问题的地方、其他国家以及国家主管部门通过

改善城市发展、规划、管理、治理和基本服务交付政策，提高人民的生活水平。此类政策应符合城市可持续发展的指导原则¹和辅助性原则。

A. 愿景

12. 人居署在国家和地方政府以及其他相关利益攸关方中间推广更明确的愿景，即需要为实现可持续的城市和人类住区而开展工作，特别强调人人平等使用和共享住区，并促进包容性，确保后世后代的所有居民，不受任何歧视，都能居住和建设公正、安全、健康、便利、负担得起、有韧性和可持续的城市和人类住区，以促进繁荣，改善所有人的生活质量。

B. 任务

13. 人居署与相关利益攸关方和其它联合国实体合作，支持国家、地方和其他国家以下主管部门根据辅助性原则积极应对城市化的机遇和挑战，方式包括提供规范性或政策咨询及技术援助，促进将各城市和其它人类住区改造为经济快速发展、社会进步且环境安全的包容性中心。

C. 目标

14. 具备充分的基础设施，能为所有人提供就业、土地和基本服务，包括住房、供水、环境卫生、能源和交通服务的公正、安全、健康、便利、负担得起、有韧性和可持续的城市和其他人类住区。

D. 战略成果

15. 国家、地方和其他国家以下主管部门实施了环境、经济和社会方面可持续、关注性别问题且包容的城市发展政策，提高了贫困人口的生活水平，也加强了他们在城市社会经济活动中的参与程度。

E. 重点领域、战略成果和范围

16. 考虑到在二十一世纪影响城市的各项因素，以及附件二所列的人居署目前强项、弱项、机遇和威胁，2014-2019年期间将重点关注下列四个方案领域，即：(a) 城市立法、土地和治理；(b) 城市规划和设计；(c) 城市经济和市级财政；(d) 城市基本服务。

17. 人居署之前未充分关注前三个领域，但是它们为更有效高效地提供基本服务、住房和贫民窟改造以及更有效地应对人为和自然灾害提供了重要框架。可将这三个领域看做推动各城市更好地实现环境、经济和社会可持续性的手段。

18. 将第四个领域“城市基本服务”作为优先重点的原因是发展中国家仍有大量城市居民无法获得适足的基本服务（尤其是供水和环境卫生），以及可靠的废物管理服务、可持续公共交通和安全、负担得起、可靠、可持续的现代家用能源。此外，城市人口正日益受到如运输活动所产生空气污染的有害影响，并持续依赖产生污染的能源进行室内照明和烹饪。《2030年议程》和《新城市议程》均重申，有必要解决提供城市基本服务方面的工作，包括提供水与环境卫生、排水、废物管理、可持续能源以及城市流动性服务，并改善空气质量。由于基本服务的辅助性质及其在满足人类需要方面的作用，17项可持续发展目标

¹“城市可持续发展的指导原则”是指为实现城市地区的社会空间平等、环境安全和经济生产力而必须采取的基本行动。见人居署（2009年）《可持续城市规划：2009年全球人类住区报告》，Earthscan 出版社，伦敦，第4页方框1.1的原则摘要。

中有 7 项与城市基本服务存在密切的关系。城市基本服务在《新城市议程》中也很突出，该议程有 150 多处提及城市基本服务。

19. 上述四个重点领域的工作将支持人居署以更战略和整体的方式应对在二十一世纪影响各城市的挑战和机遇，并满足发展中国家最为重要的一项需求。

20. 人居署将继续在其他三个重要的重点领域开展工作，借鉴其以往的成功：重点领域 5：住房和贫民窟改造；重点领域 6：减少风险、恢复和城市复原力；重点领域 7：研究和能力发展。所有七个重点领域将同时执行，因为所有领域都很重要并且密切相关。

21. 所有七个重点领域将重点协助负责城市发展的城市地方主管部门、其他国家以下主管部门和中央政府部门制定更加有效的政策、战略、计划和实施体系，从而更加高效和平等地满足贫困人口的需求。为实现这一目标，必须加强人居署的促进作用，并更积极地在国家和地方两级发展伙伴关系。

22. 在所有七个重点领域中，人居署的工作重点将是可能在城市一级触发或催化变革以及加强城乡联系的明确界定的战略问题及行动。将通过执行明确界定的项目来实现这一目标，项目中既有规范性工作也有业务性工作。除了满足已确定的社区需求，人居署的业务性工作将测试新的办法和方法，所汲取的经验教训将反馈纳入本组织的规范性工作。此外，人居署组织结构将完全符合其七个重点领域，并将采用以项目为基础的管理办法，从而确保更有效地执行战略计划。

1. 重点领域 1：城市立法、土地和治理

战略成果：地方、其他国家以下和国家主管部门已设立系统，以便增进获取土地的机会，增加所有人（尤其妇女）的土地保有权保障，通过有利的立法并建立有效分权化治理，促进公平、可持续的城市发展，并改善城市安全。

23. 很多发展中国家都缺乏有效且关注性别问题的城市土地开发机制、法律框架和治理体系和系统。因此，无法实现有效的城市规划、经济增长和发展。另外，很多发展中国家的城市立法失当，无法确保机会均等或减少收入的不平等或建立有效、负责和透明的机制而无法有效支持建设包容、安全、复原力强的可持续城市。此外，在许多国家，包括发达国家和发展中国家，现有的城市治理模式已不适用于快速扩展且已升级为大都市区的各城市中心。

24. 为弥补这些缺陷，人居署将通过本重点领域为各国政府和城市提供有关城市土地、立法和治理的政策和业务支持。人居署将根据全球土地工具网的经验并与地方政府组织建立伙伴关系，利用一系列的工具（包括土地调整）处理现有的城市土地问题并把握这方面的机会，并增加所有人（尤其妇女）的土地保有权保障。将根据辅助性原则解决影响城市发展的立法和体制（监管框架）缺陷问题，使各国政府可以有效地执行促进平等、包容、问责和效率的国家城市政策。人居署还将支持制订有助于进行城际合作的适当立法和治理模式，以便促进区域一级的城市可持续发展。此外，人居署将支持地方政府及其网络，推广关于权力下放和加强地方主管部门以及关于人人享有基本服务的国际指导方针，并鼓励透明和创新管理、社会包容和参与。人居署将以这种形式加强地方主管部门促进公平和城市可持续发展的能力，为基础设施和城市基本服务提供资金并进行开发和维护。借鉴“加强城市安全全球网络”的经验，人居署将支持成员国和地方政府在改善城市安全方面的工作。

25. 为促进性别平等，将通过该重点领域的两个工作群组“城市立法”和“地方政府和权力下放”来设计具体的项目，以便提高妇女在城市治理工作中的参与程度，尤其是在地方一级的参与程度。还将通过两个工作群组“土地和全球土地工具网”和“城市立法”来实施旨在改善妇女获取城市土地途径的项目。

2. 重点领域 2：城市规划和设计

战略成果：地方、其他国家以下和国家主管部门已通过一项纳入全部相关利益攸关方（如民间社会，包括贫困人口）的参与式进程，实施了多项政策、规划和设计，以建设布局紧凑、集成一体和联接紧密的城市，促进公平的城市可持续发展并抵御气候变化。

26. 当前，很多城市都面临下列严峻挑战：发展管理体系效率低下、近郊扩张不正规且无序、非正规住房和生计活动持续增加、连通性差、交通堵塞、能源使用效率低下等。住房的可负担性和社会融合正在下降，而城市规划作为指导城市发展和扩大工具的影响在过去 25 年有所下降。城市还面临环境挑战，包括如何抑制不断上升的温室气体排放和人为气候变化不断扩大的影响。鉴于城市模式和形式在确保可持续性方面的关键意义，《新城市议程》和可持续发展目标 11 均认可城市规划和设计在城市发展中的核心作用。

27. 为应对这些挑战，人居署将在这一重点领域，为地方、其他国家以下和国家政府提供一套经过检验的方法和指导方针，并提供城市及周边城郊和农村地区增长管理和提高可持续性、效率和公平的支持。这方面的重要工具将是在城市、区域、国家和超国家各级在不同范围内进行规划和设计，例如公共空间、贫民窟和社区。将通过下列措施实现这一目标：(a) 根据辅助性原则，完善有关城市规划和可持续性的各项政策和立法；(b) 提高各机构和利益攸关方的能力，以顾及年龄和性别、参与式和包容的方法，以最为适当的规模开展并有效落实城市规划进程；(c) 在选定的城市里推行新的或变革性和示范性的城市和地域规划与设计举措。

28. 该重点领域将特别有助于落实具体目标 11.2（到 2030 年，向所有人提供安全、负担得起的、易于利用、可持续的交通运输系统，改善道路安全，特别是扩大公共交通，要特别关注处境脆弱者、妇女、儿童、残疾人和老年人的需要）、11.3（到 2030 年，在所有国家加强包容和可持续的城市建设，加强参与性、综合性、可持续的人类住区规划和管理能力），11.7（到 2030 年，向所有人，特别是妇女、儿童、老年人和残疾人，普遍提供安全、包容、无障碍、绿色的公共空间）和 11.b（到 2020 年，大幅增加采取和实施综合政策和计划以构建包容、资源使用效率高、减缓和适应气候变化、具有抵御灾害能力的城市和人类住区数量，并根据《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》在各级建立和实施全面的灾害风险管理）以及执行《新城市议程》。该重点领域将促进实现城市规划和设计改革，以使其成为一项更有效的工具，推动各国政府和地方政府实现可持续城市发展以及加强城乡联系。整体方法将着重关注在城市和大型地区创建空间结构，以促进可持续城市化以及将安全、包容、便利、绿色和优质的公共空间纳入政策和计划，在不同范围提升整个城市的形式、功能和连通性。将特别注重在权力下放和多层面治理背景下，推广一些重要的原则，如优化城市住区的人口和经济密度，并酌情混合使用土地，实现多样性并改进连通性，以利用经济集聚优势，最大程度减少流动性需求。特别是，将推广城市与领土规划国际准则的建议以及城市气候行动计划指导原则，以支持《新城市议程》。新的办法将强调必须提前分阶段规划城市人口增长，其规模应与面对

的挑战相匹配，同时考虑到挑战的人口现状（青年人口膨胀以及贫困妇女越来越多）；必须就创造就业机会进行规划，同时尊重地方和区域确定的城市规划和设计传统。鉴于适应城市延伸的必要性，尤其在发展中国家，因此必须鼓励制定酌情考虑到引导城市延伸需求的空间开发战略，优先开展城市改造，通过规划提供便利和互联互通的基础设施和服务、可持续的人口密度、紧凑设计和新社区融入城市结构。

3. 重点领域 3：城市经济和市级财政

战略成果：地方、其他国家以下和国家主管部门已通过或实施完善的城市战略和政策，以支持地方经济发展、促进包容性经济参与、创造体面的就业和生计机会并加强市级财政。

29. 当前全球城市面临的一项巨大挑战是如何为其居民创造充分就业和实现人人都有体面工作和生计机会，其中包括越来越多的城市青年和妇女，由于歧视性做法，他们通常处于弱势地位。此外，尤其在发展中国家，城市所面临的一项基本挑战是它们无力调动充足的财政资源来满足日益增长的城市基本服务的需求。全球各地对城市的关注度都在不断提高，部分原因是与之前相比，现在更多的人住在城市，还有部分原因是财政分权和全球化趋势凸显了城市作为经济引擎的重要地位。

30. 为了解决这些问题，人居署将通过本重点领域推广多项城市战略和政策，以加强城市促进经济发展的能力，并增加城市为创造价值、积累财富和资产所作的贡献。人居署尤其将推动制订和执行有效的城市战略和政策，以此支持地方经济发展、创造体面的城市就业（尤其是为年轻人和妇女），并加强城市级财政。将特别关注营造一些必须的关键条件，以增加有效投资（包括在绿色基础设施和城市基本服务方面的投资），并创造体面的就业和生计机会。还将关注地方投资激励举措和监管框架。预计创造体面的城市就业和生计机会将有助于减少贫困和社会不平等现象，包括基于性别的的不平等，并且还通过其社会影响改善城市安全。本重点领域的一个工作群组是“青年和创造就业”，将推广有助于创造就业和生计机会的各项政策，尤其是为青年和妇女创造就业和生计机会。此外，人居署将协助国家以下和地方政府建设能力，以执行有效、创新和可持续的地方政府融资框架和工具。

4. 重点领域 4：城市基本服务

战略成果：地方、其他国家以下和国家主管部门已实施多项政策，以增进公平获取城市基本服务的机会，并改善城市贫困人口的生活水平。

31. 虽然很多国家政府和地方主管部门为提供城市基本服务已开展大量工作，但是无法充分获得安全供水、环境卫生、安全家用能源和公共交通等基本服务的城市人口数量却不断增加，原因包括城市人口快速增长、城市贫困加剧和财政资源限制增多。而以下因素又使这一问题变得更加复杂：基础设施荒废、治理薄弱、各级政府间职责重叠、缺乏明确界定的城市发展政策和法律、城市规划薄弱、体制能力低下、地方一级可用资源不足、投资较少以及缺乏扶贫融资

机制。此外，还出现了一些新的挑战；例如，空气污染已成为最大的环境健康风险，仅 2012 年就有约 700 万人因室内和室外空气污染而死亡。²

32. 为了应对这些挑战并推动减少贫困和不平等现象，人居署将通过本重点领域着重关注加强各项政策和体制框架，以增加获得城市基本服务的机会，尤其针对城市贫困人口和所有其他弱势群体。将在以下方面向伙伴国家的地方、其他国家以下和国家主管部门提供政策和技术合作：(a) 恢复现有基础设施和增加获得基本服务的机会，手段包括扩大中央系统或建立分散的服务中心，以满足不断增长的需求，并解决气候变化和降低风险问题，包括缓解和适应问题；(b) 确保提供服务和管理的机构效率和成效，以便促进各级的跨部门规划和不同利益攸关方之间的伙伴关系，并改善不同行政级别和伙伴间的合作，包括资源调动领域的合作，方式还包括推广《关于权力下放和加强地方当局以及关于人人享有基本服务的国际指导方针》；(c) 为城市贫困人口以及所有其他弱势群体提供充足的服务。本重点领域共有四个方案群组：水和环境卫生；城市废物管理；城市交通；城市能源。

33. 在人权、性别和青年等共有问题方面，将特别关注平等和不受歧视地获得城市基本服务，以及信息和通讯技术，尤其对妇女、青年和其他弱势群体而言。将气候变化作为主流纳入城市基本服务将特别注重复原力。

5. 重点领域 5：住房和贫民窟改造

战略成果：地方、其他国家以下和国家主管部门已实施多项政策，以增加社会不同收入群体成员获得适当³及可持续住房方案的机会，并提高现有贫民窟的生活水准。

34. 在发展中国家和发达国家，城市住房的出租和出售价格均变得越来越无法负担。在发达国家，青年人因为负担不起独立住房与父母同住的时间越来越长。在发展中国家，2014 年约 8.81 亿城市居民生活在贫民窟，部分原因是土地和住房政策效率低下。⁴贫民区实际上是贫穷和不平等的有形表现。

35. 人居署为应对这些巨大的挑战并推动减少贫困和不平等现象，主张采取双轨做法，一方面根据规模供应具备基本服务的土地和住房机会，着重改善新住房的供应和买方承受力，可限制新贫民窟的增加，另一方面执行全市性和全国性的贫民窟改造方案，以改善现有贫民窟的住房条件和生活质量。通过增加住房选择和支持以负担得起的价格提供合理规模的住房机遇（住房相对于获得就业和收入来说地点适宜，面积、价格和类型不同），住房将直接影响城市的未来以及城市的生态和经济足迹。因此，支持住房部门开展工作对预防贫民窟增加和促进可持续城市发展而言至关重要。改善住房和贫民窟改造将有助于减少贫困和社会不平等现象，并通过社会和空间影响改善城市安全。

36. 在《新城市议程》的框架内，人居署将启动与地方、国家以下和国家主管部门之间的技术合作，以便设计和开展方案，增加经济适用房的供应并防止形成新的贫民窟（这是非正规住房的可行备选方案），并通过在全市开展贫民

² 世界卫生组织，《2015 年健康状况：从千年发展目标到可持续发展目标》，日内瓦，2015 年，第 34 页。

³ “适当住房”是指负担得起、可居住、可获得、文化上适当、地点良好、有充足基本服务和保有权保障的住房。

⁴ 人居署，《2016 年世界城市状况报告：城市化与发展：新兴未来》，内罗毕，2016 年，第 58 页，表 3.4。

窟改造工作来完善现有的贫民窟。在该方面，人居署将推动居民及其基层组织积极参与正规住房开发和贫民窟改造这两方面的项目拟订、优先排序、执行和执行后各阶段的工作。人居署还将促进在城市住房行业提高能源效率和采用现代可再生能源。此外，人居署将根据国家立法和标准，酌情支助关于支持社会合建住区的政策。此外，人居署将结合从以往改善贫民区和非正式住区居民生活条件的工作获得的经验，支持在确定和加强包容透明监测系统方面的工作，以减少生活在贫民区和非正规住区人口的比例。

37. 在很多国家，受歧视女性及女户主家庭的做法影响，在获得适足住房方面未实现性别平等。为改善性别平等状况，本重点领域的所有三个工作群组“住房”、“贫民窟改造”和“社区发展”都将实施专门设计的项目，以便改善女户主家庭获取适足住房的途径。

6. 重点领域 6：减少风险、恢复和城市复原力

战略成果：城市以公平合理的方式提高了对自然和人为危机影响的复原力，并以推动可持续城市发展的方式开展了重建工作。

38. 在越来越容易受到气候变化、环境退化及其他风险因素（如贫穷和不平等、无计划和快速的城市化以及土地管理不善所带来后果）影响的背景下，许多发展中国家城市无法实施备灾和减少风险的方案，包括基础设施改造。在一些发达国家，许多城市居民易受自然灾害往往是由于贫穷、不平等以及缺乏具有社会包容性的政策。通常仅通过危机后的重建与恢复项目才得到为脆弱性“彻底做好准备”及“提高复原力”的机会。

39. 为了应对这一挑战，人居署将在这一重点领域，利用全署范围内的专业知识，分别与联合国国际减少灾害战略和“建设具有抗灾力的城市”运动以及其他网络 and 同业交流群合作，部分在《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》的范畴内，并应对《难民和移民问题纽约宣言》，通过其城市抗灾能力方案和住区恢复方案，从事减少城市风险和应对城市危机的工作。该重点领域的工作将在防灾和应灾方面协助受到危机影响的城市。建设具有抗灾力的城市方案将尽可能在灾害发生前加以实施，其将成为灾后干预措施中“重建的更好”的重要推动力。住区恢复方案的运作将支持国家方案，方式是在危机发生后马上部署增援人员，旨在为人道主义界的工作添砖加瓦。人居署与国家 and 地方利益攸关方一道，将寻求缩短这些危机的最佳途径，并将通过全面的解决办法，采用可持续、顾及年龄和性别的恢复要素。主要实现形式是与机构间常设委员成员以及非政府合作伙伴之间进行密切协作。降低城市风险和危机后重建工作将使用的五个关键切入点：住所和住房；基本的基础设施和服务；土地使用和保有权；气候变化和城市环境；经济恢复和生计，尤其关注因灾害和危机而处境不利的社区。

7. 重点领域 7：研究和能力发展

战略成果：传播可持续城市化问题的相关知识，加强国际、国家及地方各级的能力，以便促进制定及实施循证政策和方案，并提高公众对可持续城市化的惠益及所需条件的认识，确保不让任何人掉队。

40. 在全球有关可持续发展的辩论中，城市和地方主管部门的作用日益重要，但在许多发展中国家，对城市面临的挑战和机遇的认识仍然不足且不够重视。因此，很多国家政府并未将具体的城市问题纳入其国家发展计划。

41. 人居署将通过本重点领域，在全球和国家（包括国家和国家以下层面）两级处理上述问题。人居署将在全球一级推进可持续发展目标 11 以及其他相关可持续发展目标执行工作的监测和评估，将作为其联合国系统内部所分配职责的一部分，协调后续落实和审查《新城市议程》四年期报告的编写工作。人居署的旗舰出版物《世界城市状况》将向各国政府和《人居议程》合作伙伴报告全球监测和评估工作的结果。同样在全球一级，人居署将通过城市指标方案公布正式统计数据。根据《新城市议程》，能力发展将成为执行工作的一个重要领域。本重点领域将加强将数据、研究成果和知识（包括相关大学和其他合作伙伴的知识）转化为学习产品和发展技能的工作，从而加强人居署推进向可持续城市化转变以及为执行可持续的城市政策和行动建立必要的体制和人力资源基础的能力。为加强人居署合作伙伴的人力和体制能力，重点领域 7 将纳入成人学习的创新办法，并支持国家、区域和全球办事处的能力发展工作。利用其中立的召集作用，并通过人居伙伴大学倡议及其它方式（例如世界城市论坛），本重点领域将以协调一致的方式推进全球城市研究议程。

42. 国家和地方两级在本重点领域提供的服务包括，支持生产当地城市知识和设立收集和分析年龄和性别分列数据并利用指标的当地城市观测点。这种支持将包括地方平台自身的能力发展。还将收集与适合不同城市背景和城市服务提供系统的政策、方案和体制安排方面的最佳范例和经验教训有关的信息和知识，作为全署共同活动的一部分。另外，在国家一级，本重点领域将提供人居署专门知识，协助发展体制和个人能力，确保循证政策和方案的执行有益于城市的利益攸关方。

8. 共有的问题

43. 关于共有问题（性别、青年、气候变化及人权）的工作将遵循一种双轨方式，包括主流化和针对具体问题的项目。将共有问题主流化将努力确保这些问题被纳入所有七个重点领域的工作，不管是在概念上还是在业务项目中。针对具体问题的项目将设法填补已查明的实地差距，并将纳入最适当的重点领域。

44. 过去十年中，多数发展中国家的快速发展意味着在降低收入贫穷的总体水平方面取得显著进展。虽然取得了这一重大成就，但仍存在多种形式的平等和边缘化问题。性别、年龄、身体及精神残疾、种族和地理位置是限制参与政治、社会及经济领域活动的主要排斥因素。一个尤其紧迫的问题是，在许多国家，这些划分因素随着经济转型而进一步加深。

45. 人居署将确保将性别及青年视角作为主流纳入该署的方案，具体方式包括将这些视角认真纳入规范性及业务性项目，并监测年龄和性别工作所产生数据的使用情况。培训和能力建设将确保所产生的信息转化为知识，以支持政策制定者、从业人员、高级行政人员和决策者的技能发展。

46. 尤其值得关注的问题是，虽然女性占世界人口的一半以上，但其持续遭到系统性的排斥。权力及歧视性体制方面的不平等限制了女性在全球多数地方参与政治、社会及经济活动的权力，这不利于国家及地方的整体发展。在实施目前战略计划的过程中，人居署将继续推进妇女赋权，以便确保男女平等享受城市发展的成果。人居署还将推进妇女平等参与城市治理及地方、国家以下和国家各级的其它城市发展决策进程。

47. 为了加强性别平等，对妇女赋权的具体项目将在重点领域 1（“城市立法、土地和治理”）、3（“城市经济和市级财政”）以及 5（“住房和贫民窟改造”）

内实施。这些项目旨在确保改善妇女获取城市土地、体面工作和生计以及适当和可持续住房的状况，并促进妇女参与城市治理，尤其是地方一级的城市治理。此外，承认有必要在所有重点领域进行性别分析以及按《新城市议程》的要求，为项目收集按收入、性别、年龄、种族、民族、移民情况、残疾情况、地理位置以及其他国家、国家以下和地方情况特征分类的数据，从而对性别平等问题进行强调。此外，人居署将设计针对不同性别和变革性的项目。在实施上述项目以及将性别问题作为主流纳入所有重点领域的过程中，可从人居署执行主任独立咨询机构，性别问题咨询小组寻求建议。

48. 为应对最近全球日益凸显的青年失业问题，以及由此在世界某些地区产生的社会及政治动荡，青年问题在整个联合国系统内日益重要，因此将尤其关注旨在促进伙伴城市的发展能力、政策和方案的项目，以便支持增加创收机会，并改善城市区域青年的生计状况。城市经济和市政财政处下设具体青年股将负责监督这些项目。虽然目前的计划（2014–2019 年）周期内重点关注青年就业问题，但仍将努力推进青年参与地方、国家以下和国际各级的城市治理进程，并努力帮助地方政府落实相关政策，以应对青年具体的社会需求和问题，包括得出更准确的资料。青年方案的一个重点将放在生活在贫民窟和非正规住区以及在冲突和冲突后环境中的被边缘化的青年人。

49. 城市已逐渐在全球气候变化议程中承担越来越重要的角色。联合国气候变化框架公约缔约方大会关于通过《巴黎协定》的第 1/CP.21 号决定认可城市和国家以下主管部门的作用。《新城市议程》同样设想了促进减缓和适应气候变化的城市和人类住区。因此，人居署将把气候变化作为主流纳入其所有工作。按人居署 2014-2019 年气候变化战略的具体规定，气候变化技术支持小组将提供该领域跨部门和跨区域的协调，并将气候变化作为主流纳入项目设计。在开展上述主流化工作的同时，在 2015 年成功获适应基金认证后，人居署将继续在城市一级执行多年气候变化项目，推进政府间气候变化专门委员会的评估报告，在联合国主持下发起和牵头城市部门多方利益攸关方举措，与全球环境基金和绿色气候基金合作。

50. 人权是在推进上文第一.B 节中的人居署目标和任务规定的背景下第四个也是最后一个共有的问题。根据联合国发展集团 2003 年通过的联合国关于在发展合作与方案拟订中采用基于人权做法的共识，所有发展合作方案、政策和技术援助应促进实现人权。因此，人居署将把人权作为主流纳入所有工作，同时承认《新城市议程》立足于《世界人权宣言》、各项国际人权条约、《联合国千年宣言》和《2005 年世界首脑会议成果》。在此背景下，人居署将努力推进人人共享城市的共同愿景，即人人平等使用和享有城市和人类住区，力求促进包容性，并确保今世后代的所有城市居民，不受任何歧视，都能居住和建设公正、安全、健康、便利、负担得起、资源高效、有韧性和可持续的城市和人类住区，以促进繁荣，改善所有人的生活质量。人居署还支持某些国家和地方政府将这一愿景作为“城市权”载入立法、政治宣言和宪章中。

51. 四个共有问题都将被作为主流纳入七个重点领域，以便确保所有政策、知识管理工具及业务活动在其设计及实施过程中处理上述问题。与共有问题有关的具体业务项目及规范性项目，都将根据其实质内容，交由最合适的部门负责处理。将共有问题作为主流纳入七个重点领域的工作将由项目办公室内某个股专门负责。该股将利用跨领域的标记等工具咨询为将共有问题主流化的工作提供咨询和进行监测。七个重点领域并非无懈可击，各主题及问题间不可避免的存在重叠。因此，在六年战略规划实施期间，将鼓励各方案之间相互联系。

52. 宣传、外联和传播的最重要机制包括世界城市运动、世界城市论坛及各种旗舰出版物。宣传、外联和传播工作将旨在提高各国政府、地方主管部门及其它伙伴，以及公众对城市议程（包括目前城市化面临的挑战、解决方案及机遇）的认识。

F. 成果框架：重点领域成果及绩效指标

53. 下表提供了 2014-2019 年战略规划成果框架的概要，列出了重点领域成果及其绩效指标。这为制定更加详细的 2014–2015 年、2016–2017 年及 2018–2019 年两年期工作方案的成果框架提供了基础。

2014-2019 年战略计划的成果框架：概要

人居署总体战略结果

国家、区域及地方政府实施了环境、经济和社会方面可持续、关注性别问题且包容的城市发展政策，提高了城市贫困人口的生活水平，也加强了他们在城市社会经济活动中的参与程度

绩效指标的战略成果

- a. 居住在贫民窟的人口百分比，按性别分列
- b. 获得适当住房的城市人口的百分比
- c. 获得安全饮用水、适当的环境卫生和定期垃圾收集服务、清洁的家用能源以及公共交通的城市居民的百分比，按性别分类
- d. 已实施支持地方经济发展和创造体面就业和生计的城市政策的城市、地区及国家主管部门的个数
- e. 已实施具有包容性并充分应对城市人口增长的可持续城市规划和设计的城市及区域主管部门的个数

重点领域战略成果

- | | | | | | | |
|---|---|--|---|--|---|--|
| 1. 地方、其他国家以下及国家主管部门已设立系统，以便增进获取土地的机会，增加所有人（尤其妇女）的土地保有权保障，通过有利的立法并建立有效分权化治理，促进公平、可持续的城市发展，并改善城市安全。 | 2. 地方、其他国家以下及国家主管部门已通过一项纳入全部相关利益攸关方（如民间社会，包括贫困人口）的参与式进程，实施了多项政策、规划和设计，以建设布局紧凑、集成为一体和联接更紧密的城市，促进公平的城市可持续发展并抵御气候变化。 | 3. 地方、其他国家以下及国家主管部门已通过或实施完善的城市战略和政策，以支持地方经济发展、促进包容性经济参与、创造体面的就业和生计机会并加强市级财政。 | 4. 地方、其他国家以下及国家主管部门已实施多项政策，以增进公平获取城市基本服务的机会，并改善城市贫困人口的生活水平。 | 5. 地方、其他国家以下及国家主管部门已实施多项政策，以增加社会不同收入群体成员获得适当及可持续住房方案的机会，并提高现有贫民窟的生活水准。 | 6. 各城市以公平的方式提高了对自然和人为危机影响的复原力，并以推动可持续城市发展的方式开展重建工作。 | 7. 传播了可持续城市化问题的相关知识，加强了国际、国家及地方各级的能力，以便促进制定及实施循证政策和方案，并提高公众对可持续城市化的惠益及所需条件的认识，确保不让任何人掉队。 |
|---|---|--|---|--|---|--|

绩效指标

- | | | | | | | |
|---|---|--|--|--|---|---|
| 1. 已设立系统以改进获得土地的机会、增进所有人的保有权保障，并通过管理城市化的有效法律和实现包容、透明和多层次城市与国土管理的政策框架的伙伴地方、其他国家以下及国家主管部门的个数。 | 2. 已执行采用最佳做法所得出的原则和标准的城市政策、计划和设计的伙伴地方、其他国家以下及国家主管部门的个数。 | 3. 已通过或实施完善的城市战略和政策，以支持地方经济发展、促进包容性经济参与、创造体面的就业和生计机会并加强市级财政的地方、其他国家以下及国家主管部门的个数。 | 4. 已实施政策以增进公平获取城市基本服务的机会，包括推广关于权力下放和加强地方主管部门以及关于人人享有基本服务（包括安全饮用水、适当的环境卫生、垃圾收集和管理、家用能源、公共交通以及信息和通信技术）的准则的伙伴地方、其他国家以下及国家主管部门的个数。 | 5. 已实施经完善的有利于城市人口贫困阶层的城市住房政策和方案的伙伴地方、其他国家以下及国家主管部门的个数。 | 6. 已在城市规划和管理系统中实施和纳入减少风险战略和方案（尤其关注人口中最弱势的群体）的伙伴地方、其他国家以下及国家主管部门的个数。 | 7. 有能力制定及实施循证城市政策和方案的伙伴地方、其他国家以下及国家主管部门以及其他合作伙伴的个数。 |
|---|---|--|--|--|---|---|

三、 战略实施

A. 导言

54. 本报告第一部分陈述战略计划的思路，说明了影响计划内容的外部 and 内部因素。题为“战略选择”的第二部分介绍战略计划的核心方案要素，包括其远景、使命、目标、战略成果、重点领域和计划的成果框架。第三部分介绍了战略计划的实施方式，包括实施该计划的总体策略及阶段；实施计划的新组织结构及管理方式；如何按照成果管理制并利用第二部分提出的成果框架，监测和评价计划的实施情况；成功执行该计划所需的资金和人力资源；最后，战略计划执行工作的预期成绩和绩效指标，分为四个战略计划的牵头和支持领域——行政指导、方案协调、对外关系以及管理和业务活动。

B. 实施战略及阶段

55. 上文第一.B 节提供了人居署的职能说明。其主要职能包括：

(a) 为人居署理事会提供实质性服务；

(b) 在其任务规定范围内，作为联合国系统内可持续城市化和人类住区的协调中心，“包括与联合国系统其他实体协作，执行、后续落实和审查《新城市议程》”（《新城市议程》第 171 段）；

(c) 总体监测全球城市化和人类住区条件和趋势，并协调后续落实和审查《新城市议程》四年期报告的编写工作以及促进后续落实和审查可持续发展目标 11 以及其他与城市和人类住区相关的可持续发展目标；

(d) 促进并执行可持续城市化及人类住区的发展方案及项目；

(e) 在各国的法律框架内，在《新城市议程》和可持续发展目标 11 及其他与城市和人类住区相关的可持续发展目标的实施过程中，推进并巩固与所有合作伙伴（包括地方主管部门、私营部门及非政府组织）之间的合作；

(f) 促进全球对信息及最佳做法的交流，并推动开展有关适当和可持续住房及可持续城市化和人类住区开发的倡导和宣传活动。

56. 根据上述职能，人居署将在其规范性工作中，力求提高这方面的认识，并使各国政府和地方主管部门了解在城市和其他人类住区方面不断变化的状况和趋势以及有效的政策、战略和做法。在业务性工作方面，人居署将协助各国政府及地方主管部门根据可持续发展的指导原则对城市进行规划、治理及管理，并更加有效和公平地向其公民提供城市基本服务。

57. 在推进实现《新城市议程》（包括促进提供适当和可持续的住房和基本服务及推进参与式决策进程）的背景下，人居署将继续努力将人权问题作为主流纳入其工作。

1. 通过两年期工作方案和预算实施战略计划

58. 本战略计划将通过人居署理事会和联合国大会批准的两年期工作方案和预算，分三个连续的阶段加以实施。鉴于人居署以往的战略规划都是独立于工作方案和预算开展的，2014–2015 年、2016–2017 年和 2018–2019 年三个连续的工作方案将完全与本战略计划保持一致。在这方面，战略计划的七个重点领域将与工作方案的次级方案相同。战略计划的总体战略成果、重点领域战略成果，及其各自的绩效指标也将与工作方案中的对应内容相同。

59. 2013 年为准备阶段，期间完成以下任务：

- (a) 设立战略规划指导机制，对计划实施工作进行监督，包括评估实施结果以及对计划进行调整；
- (b) 完成制定重点领域政策文件，以便指导各重点领域开展工作，所有职工及人居署合作伙伴都可使用该文件；
- (c) 为成果框架中的各项绩效指标制定基准；
- (d) 完成制定一份关于资源调动的政策文件、一项设立项目战略来指导新项目的开发，并完成一份示范项目目录；
- (e) 完成制定关于监测、评价及宣传的政策文件。

60. 2014-2015 年为第 1 阶段，完成以下任务：

- (a) 建立一个对内部及外部用户开放的人居署数据库，其中包括全球监测本计划、《人居议程》和《新城市议程》的实施进展所需的核心数据及指标；
- (b) 调整人居署项目应计和问责系统，以便分别反映出从六个中期战略和体制计划重点领域和工作方案中四个次级方案增加到七个战略规划重点领域和七个次级方案的过程中所发生的变化以及将气候变化、性别、人权和青年四个跨领域标记纳入的工作；
- (c) 完成制定区域实施战略及人居署国家方案相关文件。

61. 2016-2017 年为第 2 阶段，完成以下任务：

- (a) 2016 年底对战略计划的实施状况进行中期评价，包括就计划总体战略成果的绩效指标进行第一次报告；
- (b) 对《人居议程》的实施进展进行全球评估，作为对人居三筹备进程及战略规划中期评价工作的投入；
- (c) 召开人居三，并通过新的二十一世纪城市议程；
- (d) 根据中期评价、《新城市议程》及人居署治理结构出现的任何变化调整战略规划，并对调整后的战略规划中的上述内容加以落实，可作为 2016-2017 年工作方案和预算的一部分；
- (e) 制定和执行一项全球奖项政策，由人居署进行管理和协调，用来奖励对可持续城市化和人类住区发展的具体贡献；
- (f) 加强人居署与不同行为体的伙伴关系，以应对《新城市议程》、可持续发展目标 11 以及其他与城市化和人类住区相关的可持续发展目标和国际议程的实施要求；
- (g) 作为联合国系统内可持续城市化和人类住区问题的协调中心，建立机构间协调机制。

62. 2018-2019 年为第 3 阶段，完成以下任务：

- (a) 全面实施调整后的战略规划，同时考虑到《新城市议程》、可持续发展目标关于城市的内容以及对本战略规划的中期评价；
- (b) 对战略规划进行最终评价，包括针对总体战略成果的各项绩效指标进行汇报；

(c) 协调和促进关于执行《新城市议程》进展的四年期报告以及可持续发展目标关于城市的内容。

63. 在每个工作方案的活动将高度集中，与 2012-2013 年工作方案相比，成果较少但更有意义。价值超过 300 000 美元的项目将既有规范性成果，又有业务性成果，这些成果有助于开展可能在城市一级引发或促进改变的变革性战略行动。规范性及业务性项目及其成果旨在帮助城市、区域及国家政府以及其他负责开发城市和其他人类住区的主管部门根据现有证据，大幅提高其规划、治理和服务交付系统的实效。将规范性工作纳入业务性项目，将在非专用核心收入下降的情况下，确保规范性工作的顺利开展。

2. 推动作用及伙伴关系

64. 将更加重视人居署在全球监测、评估及宣传以及国家政策和体制能力建设方面的推动作用。鉴于此，人居署将继续与其主要伙伴开展合作，即各国政府、地方主管部门、非政府组织及私营部门组织，还将制定更系统地建立伙伴关系的办法。最终目标是增加全球、区域、国家及地方各级参与支持实施可持续城市化及人类住区议程的合作伙伴及网络的数量。因此，将把伙伴关系及网络建设办法作为主流纳入战略计划的全部七个重点领域。

65. 将加强并扩大与联合国各机构和国际金融机构的伙伴关系，用以监测、报告并宣传城市化问题，以及在国家和地方两级开展能力建设并提供技术援助。尤其重要的是加强人居署在国家一级参与“一体行动”举措，包括参与联合国国家工作队及联合国发展援助框架。

66. 人居署与其他合作伙伴，包括在公共、私营和民间社会部门合作伙伴之间的协作将在全球、区域、国家和国家以下各级得以加强，目的是为了加强对《新城市议程》、可持续发展目标 11 及其他与可持续城市化和人类住区相关的可持续发展目标和国际议程的执行和掌管。将与特定《人居议程》合作伙伴团体商定共同目标及活动，以便推进可持续城市化及人类住区，主要通过世界城市论坛作为调动伙伴关系的主要推动工具。世界城市论坛 2001 年成立以来积累的经验（人类住区委员会第 18/5 号决议和联大第 56/206 号决议）对人居署尤其在全球一级进一步加强伙伴关系的工作十分重要。

67. 一类特别重要的人居署合作伙伴是地方政府及其协会。人居署的工作重点，包括通过其技术合作方案和项目的工作，在地方一级执行，往往属于地方政府的责任。人居署根据过去 20 年的经验，包括在制定和通过《2030 年可持续发展议程》谈判期间所取得的经验，将尤其加强与城市和地方政府联合组织及其地方和区域政府全球工作队以及联合国地方当局咨询委员会（由人类住区委员会 1999 年在其第 17/18 号决议中成立）之间的协作。

68. 另外，人居署将加强与重要专业人士的工作关系，并探索与非传统合作伙伴（尤其是非政府及私营部门）发展伙伴关系的可能性。“世界城市运动”将作为该方面一项重要工具。

69. 就重点领域 1（城市立法、土地和治理）而言，人居署已经与议会议员，国际、区域及国家各级的地方主管部门协会，以及得到全球土地工具网资助的测量人员和土地专业人员建立了卓有成效的伙伴关系。城市法律专家也属于有利于加强可持续城市化法律框架的专业团体。

70. 就重点领域 2（城市规划和设计）而言，人居署将继续加强其与国家、区域和全球专业机构或城市及区域规划人员协会的联系，尤其是与区域规划协会（如非洲规划协会、加勒比规划师协会、国际城市和区域规划学会、英联邦规划师协会及全球规划师网络）的联系。人居署还将制定或加强与联合国其他实体（如联合国环境规划署（环境署））和发展伙伴（如城市联盟和经济合作与发展组织）的伙伴关系。此外，人居署将设法与联合国系统其他实体和其他合作伙伴在执行《新城市议程》方面进行协作。在气候变化领域，人居署将在适当时机下通过多方利益攸关方倡议与《市长促进气候与能源盟约》和城市气候融资领导联盟（人居署参与了该联盟的治理结构）等合作伙伴进行合作。

71. 就重点领域 3（城市经济和市级财政）而言，人居署此前曾在地方政府与青年人之间建立良好的伙伴关系，以促进青年人创业及开发技能，在此基础上，人居署将利用有关地方经济发展的全球及区域网络，如非洲地方经济发展网络，并确保此类网络纳入发展中国家的城市。

72. 就重点领域 4（城市基本服务）而言，城市基本服务信托基金将作为基础，支持围绕扩大向缺乏的社区和贫民窟居民提供基本服务的创新办法的伙伴关系。在集中式的遗留系统无法扩展的情况下，人居署将促进资源高效的分散闭环系统，将水、能源和废物流纳入其中，以更可持续的方式提供服务。人居署将强化与国际及区域金融机构（尤其是非洲开发银行、亚洲开发银行、欧洲投资银行和美洲开发银行）、私营部门和基金会现有的伙伴关系，进而增加对此关键部门的投资。将努力促进将城市基本服务纳入联合国水资源和能源机构间协调机制（环境署、联合国水机制和联合国能源机制）的工作，并支持秘书长关于可持续运输的高级别咨询小组以及东南亚国家联盟、非洲联盟和美洲国家组织等区域组织在城市基本服务方面的工作。

73. 就重点领域 5（住房和贫民窟改造）而言，人居署将建立一个平台，通过加强与下列各方的伙伴关系，促进可持续和适当的住房、贫民窟改造及预防工作：国家及地方政府；民间社会，尤其是贫民窟居民组织（如贫民窟居民国际组织）、住房联合会、宣传团体及学术界；私营部门和金融机构。

74. 就重点领域 6（减少风险、恢复和城市复原力）而言，人居署将主要通过机构间常设委员会机制，尤其是集群办法，继续促进机构间合作。人居署将继续在联合国系统之外建立其它伙伴关系和网络，采取紧急干预措施，为面临危机或从危机中恢复过来的国家提供长期技术和能力建设的支持。重要合作伙伴将包括红十字会与红新月会国际联合会以及国际移民组织。

75. 最后，就重点领域 7（研究和能力发展）而言，人居署将继续加强其与地方及国家城市观测点、国家统计局办公室、学术机构以及地方政府的培训机构之间的伙伴关系，以监测并评估地方、国家及全球的城市状况及趋势。目前有 200 个成员的人居伙伴大学倡议将得以加强和扩大。城市繁荣倡议将得到进一步发展，为发达国家和发展中国家的城市提供设立指标和基线资料的可能性，以支持制定更知情的政策。作为“一体行动”办法的一部分，人居署还将加强与联合国儿童基金会以及世界卫生组织的伙伴关系，进而建立发展中国家城市问题数据收集与分析的联合系统。

3. 风险管理

76. 可能影响战略计划实施工作的主要风险是非专用资金的减少。人居署的专用收入主要来自技术合作活动，在过去几年有所增加，尽管如此，非专用收

入由于全球经济及金融危机等原因而有所减少。来自联合国经常预算的收入很可能保持不变或也出现减少。专用收入与非专用收入之间的失衡状况可能持续，尤其因为在国家一级增加项目组合可能是增加人居署总体收入最可行的方式。如果这一趋势持续下去，人居署的活动将日益受到捐助方的影响，而其实施经批准的工作方案，尤其是规范性工作的能力将日益受到限制。

77. 将采取若干战略减轻上述供资风险，具体包括：

(a) 加强通过非常规途径获取供资，包括呼吁各方参与、与致力于承担企业社会责任的私营部门组织合作，以及在扶贫住房和城市基础设施建设方面进行盈利型投资；

(b) 扩大与国际机构及区域开发银行的伙伴关系，利用这方面已经取得的成就，尤其是与亚洲、美洲及非洲的区域开发银行建立的伙伴关系；

(c) 借鉴目前与若干发展伙伴成功签订各项协议的经验，完善与各发展伙伴签订的多年协议，以便增加非专用及软性专用收入。作为该工作的一部分，将加强与各发展伙伴进行联合年度磋商的现有系统。

78. 尽管在实施 2008-2013 年中期战略和体制计划的过程中，在结果管理制领域取得了一些进展，但由于基于项目的问责制和管理制、知识管理、机动小组背景下的人力资源管理以及成果管理制等领域的内部专门知识不充足，因此战略计划实施工作仍然可能存在风险。为应对这些需求，将加强和维护在 2008-2013 年中期战略和体制计划实施期间启动的职工培训系统。

79. 在编制三个两年期工作方案和预算期间，将开展更全面和详细的风险分析，提出风险管理提案，并通过这些两年期工作方案和预算实施本计划。

C. 组织结构和管理工作方法

80. 在 2008-2013 年中期战略和机构计划周期结束前开展了针对人居署的组织审查。根据审查结果制定的新组织结构的主要内容见图 1，正式的组织结构图见附件三。新结构的主要依据是为了确保有效并高效地完成人居署在国家、区域和全球各级的任务。具体而言，组织结构和管理体系的目标是：

(a) 提高在实地的项目效率，尤其是在实施工作的早期阶段，包括通过提高区域办事处的反应力和效力；

(b) 经常与区域办事处协作，提高总部完成规范性工作的成效；

(c) 提高人居署管理和实质性工作的透明度；

(d) 提高各级的问责制；

(e) 通过加强团队合作并整合规范性和业务性活动来减少本位主义；

(f) 通过实施在如性别、青年、气候变化、人权和能力发展等问题上提高方案融合的交叉战略，加强横向和纵向合作。

81. 本战略计划的实施工作将由七个专题处负责，对应计划的七个重点领域（见图 1 中间的圆圈部分）以及两年期工作方案的七个次级方案。

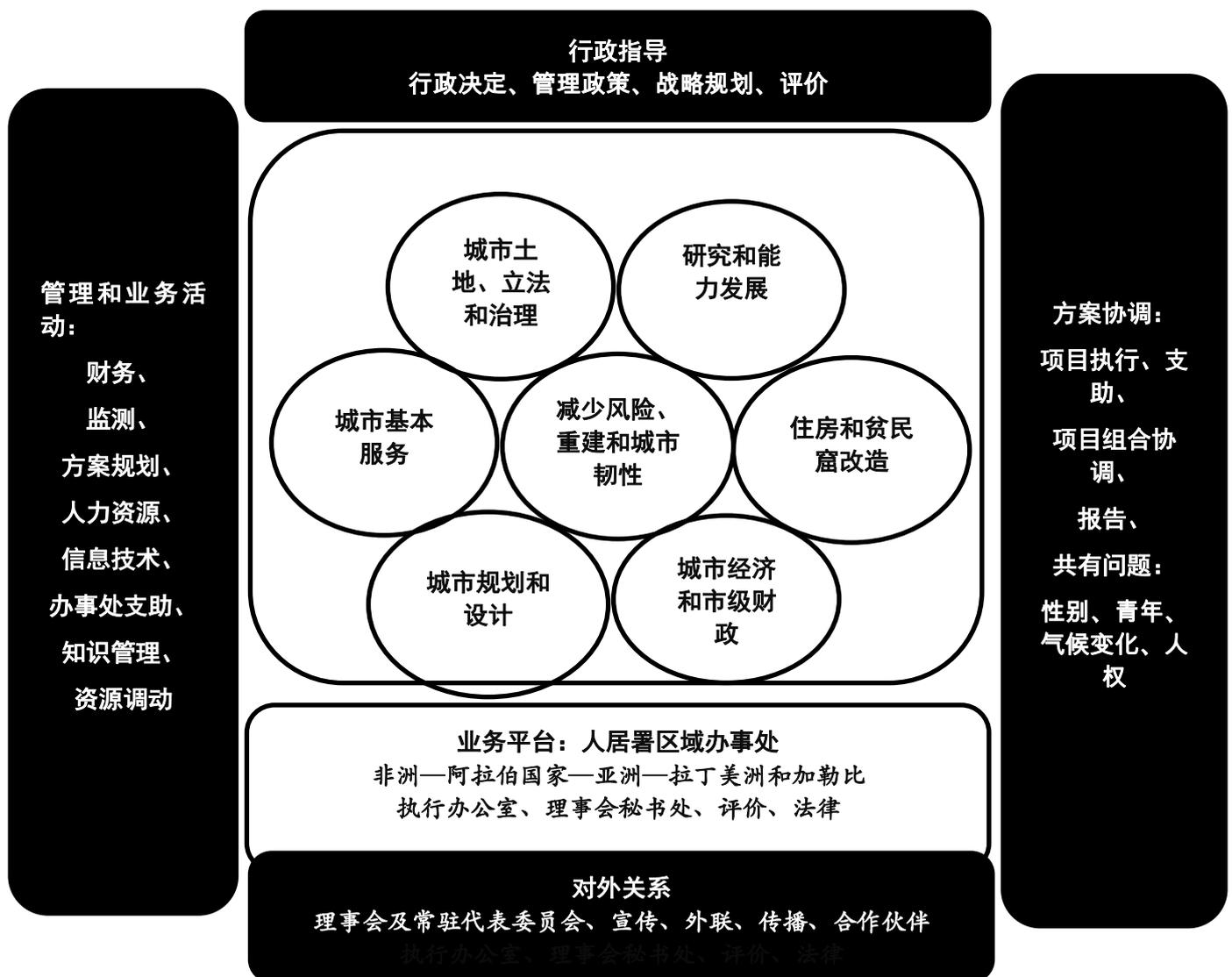
82. 然而，所需的组织文化改变将需要更长的时间来实现，并将在 2014-2019 年战略计划期间继续实施。将通过职工培训、辅导和指导来实现该目标，还将涉及学习如何通过项目方法管理人居署的活动、如何将所有活动定位为以实现

结果而非产出为导向、如何在机动小组中工作，以及如何根据项目计划职工时间和财政资源。

83. 新的组织结构和管理系统具有以下主要特点：

- (a) 横向、扁平化的矩阵式组织；
- (b) 基于项目的管理系统，汇总各项目下的规范性和业务性工作；
- (c) 灵活的组织结构，根据项目设立小组；
- (d) 通过一个新的项目应计和问责系统，组织在项目层面具备明确的授权和问责制。

图 1
人居署职能结构



84. 项目应计和问责系统是一个计算机软件业务解决方案，用于通过一个共享的数据来源，管理和协调组织所有的资源、信息和职能，该数据来源为各个项目提供数据和信息，并通过各个项目对其进行管理，该系统是新的基于项目的管理系统的核心要素。该系统的主要目标是改善管理决策、监测和报告，是对“团结”项目的补充。“团结”项目是一项联合国全系统企业资源规划解决方案，

旨在确保通过改进财政、人力资源、中央支持服务、供应链及方案和项目管理领域的联合国业务进程，更高效地管理资源。该系统将随着四个跨领域标记的纳入方案咨询小组的质量保证流程而得到加强。为加强项目的相关性和地方自主权，还将从项目制定阶段就努力与项目所在地国家和地方主管部门之间建立更加密切的联系。

85. 机动小组对新系统也很重要。将为各项目建立一个机动小组，一位工作人员可能指派给若干个项目，并将计算该工作人员花费的时间。每个小组将在项目存续期存在，此后工作人员将被重新分配到新的项目。这将确保最大程度灵活高效地利用人力资源。这些小组将包括从事共同问题的工作人员以便确保四个共同问题作为主流纳入所有项目。

D. 绩效评估

86. 监测、评价和报告是基于成果的管理的关键要素，共同构成了人居署对其成员国透明和问责的基础。将更加系统地使用监测和评价得出的绩效信息，以便采取纠正措施，加强方案或组织决策和问责制，并通过对比规划和实际进展，确保能在既定预算的范围内满足方案目标。

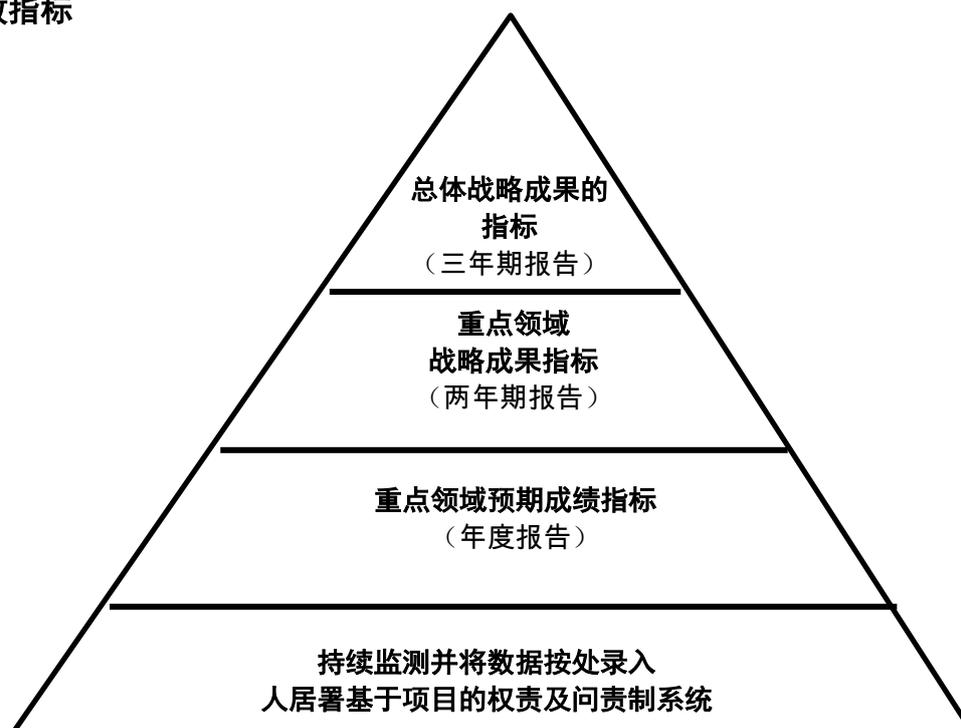
87. 此外，还将通过在内部和与管理机构及发展伙伴分享取得的经验，将监测和评价信息用于组织学习。将交流有效和高效地利用资源实现发展成果的程度，通过法定进展报告，利用监测和评价信息使人居署对成员国和发展伙伴负责。

88. 人居署致力于在监测和评价以及制定知识管理战略方面达到卓越的国际标准。在未来的数年中，人居署将重点关注提高更系统地促进实现显著的成果和发展影响力的能力。

1. 监测和报告

89. 将系统地监测 2014-2019 年战略计划的实施工作，以便有效地管理实现成果。具体而言，这意味着确保根据规定的频率报告成果框架内的各级指标（见图 2）。监测该计划的主要责任由各处承担，项目办公室和区域办事处将予以协助。管理办公室的质量保证股将负责监测和报告工作的总体协调。

图 2
绩效指标



90. 监测活动将以成果框架为基础，包括两年期工作方案和预算的基准，这些基准源自战略计划成果框架。为了持续地开展监测，战略计划整个周期将使用同一套指标，仅在需要时进行细微的调整。将报告取得的成果，而非产出。在战略计划开始实施之前将制定明确的基准。基准将确定各项成果指标、具体的绩效指标（计量单位）以及将在哪一级开始测量。将不断收集关于所有重点领域成果指标的信息和数据，并录入人居署项目应计和问责系统。战略计划基准文件和两年期工作方案和预算文件的绩效指标具体说明了待收集的具体数据。这样就能随时提取不同监测报告需要的最新信息和数据。

91. 如图 2 所示，将根据不断收集和录入人居署项目应计和问责系统的信息和数据，每年报告所有重点领域预期成绩（成果）的绩效指标方面的进展。主要报告机制将包括战略计划实施工作的年度进展报告和联合国全系统综合监测和文件信息系统。

92. 将每两年报告一次关于计划七个重点领域战略成果的绩效指标方面取得的进展，主要方式包括：为人居署理事会编写的战略计划实施工作两年期进展报告、监文信息系统以及为了对联大负责而于每个两年期工作方案和预算完成时编写的两年期方案绩效报告。

93. 将仅报告两次最顶层的绩效指标，即人居署战略成果方面的进展，分别在战略计划期中和完成时进行报告。原因是报告这种高级别指标需要进行全球调查，成本高且耗时长。主要报告机制将包括战略计划的中期评价和最终评价。人居署将加大工作力度，在 2008-2013 年中期战略和体制计划的实施工作中以及实施现有战略计划（2014-2016 年）的最初三年取得的经验的基础上，确保增加对监测和评价工作的供资。各级监测和报告工作主要动力将来自于确定经验教训和创造新知识的必要性。

94. 由常驻代表委员会根据理事会第 25/7 号决议作为监督机构成立的方案与预算问题工作组将监测人居署的总体绩效，并为本组织提供指导，包括在制定

和执行管理政策和战略方面，例如有关调动资源和评价建议后续落实的政策和战略。《新城市议程》第 172 段请联合国秘书长对人居署进行循证独立评估，除其他内容外包括分析人居署的治理结构。如有必要，本战略规划订正版将结合独立评估建议并经联大通过的任何对人居署治理结构的相关变动，进一步更新。

2. 评价

95. 在战略规划期间开展的评价将提供信息以指导管理变革方面的工作，并将提议提高次级方案、项目和实质性主题的相关性、效率、有效性和可持续性的各种措施。

96. 两年期评价计划将作为两年期工作方案和预算的一部分制定。将对评价计划进行优先排序，确保充分覆盖人居署的项目和次级方案，同时将纳入战略和影响评价。联大、理事会和其它政府间机构的决议中规定的，以及与其它发展伙伴的合作协定规定的法定评价将优先进行。

97. 人居署项目应计和问责系统将持续提供可信、可靠和有用的循证信息，从而评价结果、建议和经验能及时纳入人居署的决策进程。

98. 独立评价股设于行政领导办公室，将计划和协调两年期评价计划中批准的所有评价，确保联合国系统评价规范和标准的一致应用。为最大程度地确保评价结果的公正和独立，大部分规划的评价工作将由外聘评价员开展，评价股仅负责少量评价工作。

99. 高级管理层和常驻代表委员会将系统地讨论评价建议和实施这些建议的计划。这将确保人居署在整个进程中的主导性。将在人居署项目应计和问责系统中纳入一个评价跟踪数据库，以确保评价建议得以执行，并监测执行的过程。将定期报告评价建议的实施工作。评价过程中，人居署主管和工作人员的能力将通过作为基于成果的管理课程提供的定期培训得到加强。

100. 所有预算超过 300 万美元的项目完成后都将接受外部评价，而原则上这些项目的预算都将包括评价资金。战略规划（或工作方案的次级方案）的所有重点领域都将在计划周期中至少接受一次评价。对于战略规划本身而言，将在 2016 年底开展一次战略规划实施工作的中期评价。该评价将包括针对计划总体战略成果的绩效指标进行第一次报告，见图 2。将根据此次中期评价、《新城市议程》以及人居署治理结构的任何改变，对战略规划进行调整。将在 2019 年开展战略计划的最终评价，包括该计划总体战略成果绩效指标的第二次报告。

101. 所有评价报告将通过人居署评价网站发布。将编写两年期评价报告并提交给理事会。报告将总结上一个两年期开展的评价的结果，包括取得的经验、提出的建议和为实施建议而采取的行动。

102. 随着时间的推移不断取得进展，因此报告短期产出、中期成果和长期成果都非常重要。根据监测进程得出的信息和数据报告短期结果，将强调即时结果和相关产出。报告长期成果非常关键，将涉及长期影响的评估。将根据已有的基准，强调评估为发展成果所做的实际贡献。

103. 将在战略规划实施期间与常驻代表委员会和发展伙伴开展有关提高成果报告工作质量的对话，以便商定简单、明确和易懂的报告格式，展示在实现预期成果方面取得的进展。将开发一个网址，列出人居署每个项目的主要成果。该网址可供人居署工作人员和外部用户访问。评价工作将与学习进程联系起来，

以加强经验交流和成果分析工作，并设立一个内部实践社区，以更加系统的方式获取和加工知识。

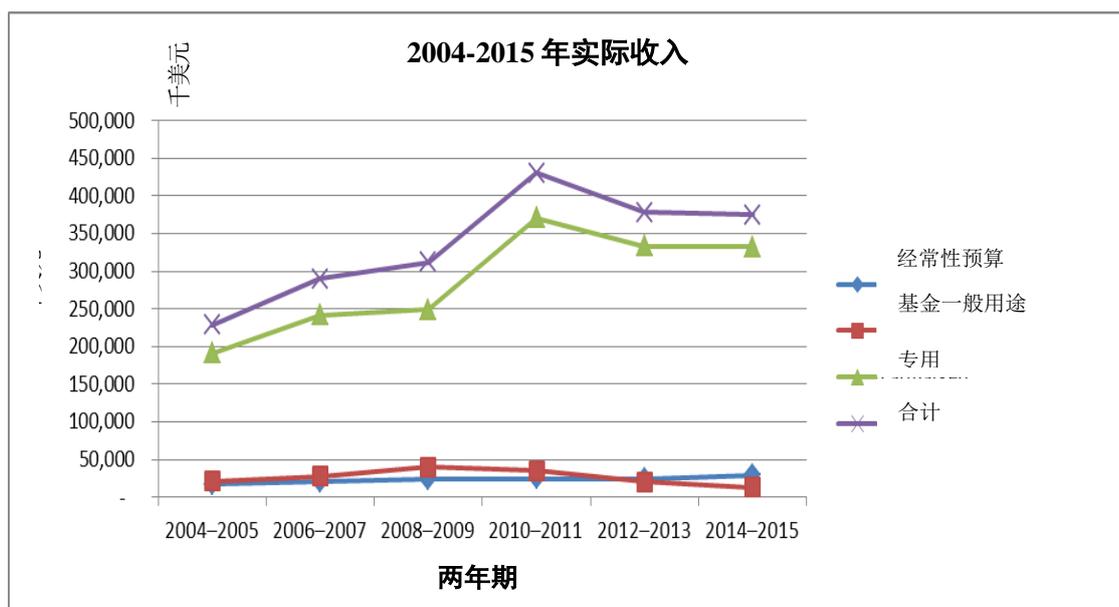
104. 人居署将制订一项服务于该战略计划的知识管理战略，其目的是加强知识管理的体制和业务结构（包括对基础设施和系统的充分支持），在本组织内加强利用信息和知识，促进伙伴关系实现更广泛的知识共享和学习，并促进学习型文化和知识交流。

[E. 资金和人力资源

105. 在战略计划整个过程中，人居署试图显著增加其项目组合和总收入，来扭转图 3 所示的收入下降问题。这个积极进取的目标是对人居署重新定义其开展业务的方式、包括其发展合作伙伴关系和发展新项目的方法的一种挑战。鉴于目前城市面临的挑战的规模和范围，该举措很有必要。

106. 人居署将继续改善其系统和工具（包括项目应计和问责系统），以支持健全的财务和风险管理，从而在项目、区域、主题和全组织层面能更好地规划、编制预算和监测支出情况。这些工具还将帮助人居署更好地预测收入和可持续地管理支出。

图 3
收入趋势



107. 人居署在战略计划过程中的资源调动将支持本机构的收入和组合增长目标。从这个意义上，捐助方关系和收入战略受核定工作方案中预期成果和相关资源要求的指导，预期成果为需要开展的活动提供基础。辅之以具体的资源调动产品，该战略成为调动资源和设立项目的工具。在各国国家元首和政府首脑、部长和高级代表在《新城市议程》中要求对人居署开展独立评估的背景下，将在 2017-2018 年制定一个提供核心资源的更有针对性的办法。

108. 为了增加项目组合和非专用资源，人居署将积极巩固和扩大现有捐助方基础。这包括制定更具系统性的方法和结构，确保获得所有联合国成员国的非专用自愿捐款，增加与主要发展伙伴的长期伙伴关系的数量，以实现供资更可

预测，以及通过更多参与专题和区域多捐助方集合基金提升伙伴关系。为扩大捐助方基础并提高方案的自主权，将接触国家和地方主管部门以推动其向所在国家的方案提供捐助。将与捐助方和客户国家讨论和商定改进可见度、报告和效率。

109. 同时将加强通过非常规途径获取供资，包括大规模呼吁和加强致力于承担企业社会责任的私营部门组织的参与，以及为盈利目的而参与投资、低收入住房和城市基础设施建设的私营组织。

110. 将更加重视影响和成果的表现，加强传播工作，包括通过社交媒体，并向现有和潜在发展伙伴展示人居署在执行可持续发展目标和新城市议程中的作用。人居署还将积极展示在管理效率、效力、透明度和问责制方面的成就，以维持现有的捐助方，并与过去主要捐助方重新建立伙伴关系以及吸引新的捐助方。

111. 人居署项目收购战略将重点关注旨在帮助各国政府为实现《新城市议程》而开展的项目和开发的产品变得更加专业化的工作。人居署作为可持续城市化的联合国专门机构，将独特的技术和政策方法与联合国的召集力相结合，希望开发出客户国家和政府需要及直接使用的产品。这将反过来为国家一级的资源调动提供信息，并为在地方、其他国家以下和国家一级执行的新项目开发工作提供指导。人居署还将努力确保该署充分参与联合国系统以及其它多边组织（如国际金融机构）管理的汇集的资源。此外，人居署将通过建立和加强与信托基金和基金会的密切合作，努力增加其项目组合。

112. 将通过加强内部捐助方情报知识库，开展工作人员在资源调动方面的能力建设，开发宣传人居署项目、知识及经验的工具，并定期更新旨在确保总部、区域和驻国家办事处系统地组织和协调其筹款活动的资源调动政策，进一步促进项目组合的增长。

113. 人居署还将在中等收入国家参与更多的活动，其中许多国家的经济规模巨大且增长迅速。这些国家大多在过去的十多年中实现了快速的城市发展，因此为扩展人居署的技术合作活动和促进南南合作提供了平台。

114. 捐助方关系及收入管理股设在管理和业务司，将与各专题处和区域办事处密切合作，支持人居署与捐助方接触。该股还将为捐助方情报和全球城市发展供资机会和趋势分析提供一个内部知识库。

115. 最后，2014–2019年战略计划成功与否取决于人居署的工作人员。人居署项目组合和收入的预期增长需要其核心职工的相应增加，以便创造必要的专门技能和管理能力。然而，设立新员额将非常慎重。基本方法是必要时让项目工作人员参与其中，以便满足即时需求，这样可以为机构提供必要的灵活性，以应对各种项目需求。人居署还将加强其矩阵管理系统，该系统独特地将专题优先重点与对区域和国家优先重点和需求的敏感度结合起来。在总部及区域和驻国家办事处开展工作的机动小组使人居署可以灵活且高效地管理联合规范性和业务性项目组合。将适当考虑到联合国全系统的性别结构，以便在人居署内所有各级实现两性均等。

116. 总体而言，人居署将努力营造一种催人奋进的工作环境，通过致力于推进可持续城市发展、变革，以及为国家和地方发展所带来的挑战提供解决方案，吸引来自不同文化和专业背景有部门和行业领导经验和技能的人士参与工

作。人居署将加强正在进行的专业发展和学习。维护和提高人居署的声誉将需要持续的改善，并愿意挑战既定的做法，以及灵活地应对不断变化的环境。

117. 通过加强拉丁美洲及加勒比、非洲、阿拉伯国家以及亚洲和太平洋四个区域办事处的作用，人居署将能够更好地收集战略情报、制定区域战略、管理信息和传播知识、制定和实施与地方相关的方案、加强区域伙伴关系，并通过在离总部较远的地点加强授权来更有效地提供服务。区域办事处主任的代表作用也将得到加强。因此，各区域办事处将作为执行这一战略计划的战略资产。]

F. 牵头和支持战略计划的执行工作：成果框架和优先事项

118. 上述牵头和支持战略计划执行工作的必要活动将由执行主任办公室、方案司、对外关系司以及管理和业务司负责（如图 1 中心方形周围的黑色长方形所示）。这些活动将负责下列职能，分别是：行政指导、方案协调、对外关系、管理和业务活动。上述职能的战略成果、绩效指标和优先事项概述如下。

1. 行政指导

战略成果：在执行人居署任务方面的有效指导和战略方向，包括加强遵守联合国的政策和程序。

绩效指标：对人居署在执行其任务方面的表现以及在执行《新城市议程》所发挥的协调作用表示满意的合作伙伴地方和国家政府伙伴的数量。

优先事项：

- (a) 在执行战略计划、《新城市议程》、可持续发展目标 11 及其他城市化和人类住区方面的可持续发展目标提供有效领导和战略方向；
- (b) 吸引联合国会员国在政治层面的有效参与，并参加高级别政府间和机构间进程；
- (c) 界定和牵头人居署的资源调动工作；
- (d) 界定和牵头六年期战略计划的编写和更新工作；
- (e) 确定和协调方案和项目的评价。

2. 方案的协调

战略成果：有效实现充分纳入规范性和业务性工作的扩充的项目组合。

绩效指标：充分纳入规范性和业务性工作的项目组合价值的百分比增加。

优先事项：

- (a) 开发扩大人居署的项目组合和加强项目制定、执行、知识管理、监测和报告的系统 and 准则；
- (b) 促进人居署规范性工作和业务性工作横向和纵向的协调，包括联合方案编制和执行；
- (c) 根据战略计划的重点领域、《新城市议程》、可持续发展目标 11 及其他城市化和人类住区方面的可持续发展目标，加强人居署的规范性工作；

(d) 指导业务性项目的制定、实施和监测，与区域战略计划和人居署国家方案文件保持一致；

(e) 将共有问题（气候变化、青年、性别和人权）以及人居署环境和社会保障制度主流化。

3. 对外关系

战略成果：在《新城市议程》、可持续发展目标 11 及其他与城市相关具体目标方面的可持续发展目标的执行工作中，在合作伙伴地方政府和国家政府及其他利益攸关方中提高认识和伙伴关系。

绩效指标：参与执行《新城市议程》、可持续发展目标 11 及其他与城市相关具体目标的伙伴地方政府和国家政府及其他利益攸关方的百分比。

优先事项：

(a) 向包括人居署理事会和常驻代表委员会在内的治理机构和进程提供支助；

(b) 通过有效的传播和宣传机制和活动，提高全球对城市化和人类住区问题的认识；

(c) 加强人居署通过战略、包容和有效的伙伴关系，在全球、区域、国家和国家以下各级完成工作的能力；

(d) 指导联合国全系统在各级对可持续城市发展开展的协调工作以及人居署参与机构间和政府间进程的工作，包括通过位于纽约、布鲁塞尔和曼谷的联络处；

(e) 调动合作伙伴，促进它们在执行战略计划、《新城市议程》、可持续发展目标 11 及其他城市化和人类住区方面的可持续发展目标方面与成员国之间开展互动。

4. 管理和业务活动

战略成果：增强组织的问责制、财政资源与财务系统管理，以有效运作和执行六年战略计划。

绩效指标：所通过的提高组织效率及效力的业务程序和政策的数量。

优先事项：

(a) 有效透明地分配和管理人力资源和财政资源以及信息和通信资产；

(b) 牵头和协调基于结果的管理在组织中的应用并将其主流化，特别是在本组织的方案规划，业绩监测、报告和学习中，以实现并展示预期结果；

(c) 支持内部和外部审计程序以及在整个署建立健全的风险管理制度和做法；

(d) 为应用关于伙伴关系的法律文书提供指导，努力减少发生法律纠纷的次数；

(e) 协调资源调动战略的制定和执行，并协调与捐助方之间的联络。

附件一

人居署应加以应对的影响二十一世纪城市和人类住区的因素

1. 人口因素

- 城市占主导地位：全球人口有 50% 以上居住在城市，预计到 2030 年将增加到 60%^a
- 发展中国家快速城市化：目前到 2030 年，全球城市人口增长中有 90% 出现在发展中国家，主要在非洲和亚洲国家^b
- 大多数城市人口增长出现在人口 10 万到 25 万之间的城镇^c
- 发展中国家和经济转型国家中城市人口的老龄化
- 发达国家和转型国家城市人口数量下降（“城市收缩”）
- 发展中国家城市人口中青年人占比最大

2. 环境因素

- 环境变化：全球与交通有关的温室气体排放 70% 来自城市^d
- 气候变化和（不断加剧的）自然灾害对城市的影响与日俱增：1975 年至 2007 年之间自然灾害增加了四倍，城市和居民更容易受到气候变化的影响^e
- 二十世纪大部分时间内（直至七十年代），负担得起的化石燃料（石油）价格平稳，致使汽车使用量增加，除其它社会经济影响外，还导致城市无序扩张、拥堵和空气质量下降
- 发展中国家水受到污染，人口获取清洁用水、卫生服务和废物管理的途径较少

3. 经济因素

- 自 2008 年金融危机爆发以来，全球经济减弱
- 但是自 2010 年以来，很多发展中国家的经济增速很快（7% 以上），因此提高了这些国家吸引投资进而为穷人提供适足的城市基本服务和住房的能力^f
- 全球失业率不断上升（2010 年全球共有 2.05 亿人口失业，占全球人口的 6.2%）^g

^a 人居署，2011 年，《2011 年全球人类住区报告》：城市与气候变化，Earthscan 出版社，伦敦，第 3 页，表 1.1。

^b 同上，第 2 页。

^c 人居署，2009 年。《2009 年全球人类住区报告：规划可持续的城市》，Earthscan 出版社，伦敦，第 8 页。

^d 人居署，2011 年，《2011 年全球人类住区报告》：城市与气候变化，Earthscan 出版社，伦敦，第 52 页。

^e 人居署，2007 年。《2007 年全球人类住区报告：增强城市安全和保障》，Earthscan 出版社，伦敦，第 172 页。

^f 基金组织，2011 年，《2011 年 4 月世界经济展望，双速恢复造成的紧张：就业、商品和资本流动》，<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/pdf/text.pdf>。

^g 劳工组织（2011 年），《2011 年全球就业趋势》，劳工组织，日内瓦，http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_150440.pdf。

- 全球范围内，青年人口失业率比成年人高 2 到 3 倍^h
- 城市的经济地位越来越重要，城市产生的国内生产总值占世界的 80% 以上ⁱ
- 能源价格波动和石油需求增加，给国家和城市经济（尤其是发展中国家的经济）带来了挑战
- 在发达国家和发展中国家，非正规经济部门不断发展

4. 空间因素

- 世界上大多数城市居民（52%）居住在人数低于 50 万的中小型城市住区^j
- 发展中国家快速城市化导致无秩序的半城市化，其大多不正规而且城市规划体系薄弱
- 快速城市化和城市无序扩张导致在全球很多地方出现了大型都市区域，必须制定适当的治理模式
- 总体而言，发达国家的城市密度不断下降，主要原因是使用可负担的化石燃料和汽车，优先发展私人机动化而非公共交通，而且偏爱郊区的社会经济生活方式，这会对城市和农村环境产生负面影响，也不利于没有私家车且无法使用公共交通的群体
- 发达国家和发展中国家的城市规划和设计都采用现代派模式，导致城市无序扩张，资源（尤其是能源）使用效率低下、格局分散、不具备包容性而且不具备经济竞争力

5. 社会因素

- 全球范围内城市贫困不断加剧（贫困全球化），不平等现象不断增加
- 在发展中国家，城市贫困和不平等体现在约有 10 亿人口居住在贫民窟，并且其脆弱性（尤其对妇女和年轻人而言）不断加剧
- 社会排斥、居住分散和长期贫困是很多发达国家的普遍问题
- 全球很多地方城市犯罪率不断增加，这表明社会不平等必须通过包容政策来解决
- 全球越来越多的难民、移民和境内流离失所者：2015 年有 2100 多万难民、约 2.44 亿移民以及 4000 多万境内流离失所者^k

^h 国际劳工组织，2015 年，《世界就业与社会展望：2015 年趋势——概要》，日内瓦，第 3 页。

ⁱ <http://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview#1>。

^j 人居署，2009 年。《2009 年全球人类住区报告：规划可持续的城市》，Earthscan 出版社，伦敦，第 27 页。

^k 联合国，2016 年，《关于难民和移民的纽约宣言》，第 3 段，第 2 页。

附件二

强项、弱项、机遇和威胁

1. 强项

在执行主任牵头的一项参与式活动中，各司长开展了强项、弱项、机遇和威胁(SWOT)分析，确定了一些人居署拥有专门知识和相对优势的领域，包括：

(a) 在受冲突和灾害影响的国家开展实地工作取得了非常好的进展，具体涉及土地冲突调解、住房和基础设施重建、地方政府复原，以及作为主流进入城市地区从救济到可持续恢复一系列联合国人道主义工作；

(b) 创新的供水和环境卫生方法，包括利用区域开发银行提供的资金；

(c) 世界城市论坛，即目前全球讨论城市问题的主要论坛；

(d) 就城市问题和“千年发展目标”中有关贫民窟的具体目标开展全球宣传，其中有关贫民窟的具体目标来自人居署关于 2003 年首次开展的关于贫民窟和贫民窟居民统计资料全球评估的出版物；

(e) 旗舰出版物《全球人类住区报告》和《全球城市状况报告》，其中几期已获得奖项；

(f) 区域部长级论坛，包括非洲住房和城市发展部长级会议（现非洲联盟公共服务、地方政府、城市发展和权力下放第 8 专门技术委员会下设人类住区与城市发展小组委员会）；亚太住房和城市发展问题部长级会议；拉丁美洲和加勒比住房和城市发展部长大会和高级别管理局；阿拉伯住房和城市发展问题部长级论坛；

(g) 全球土地工具网，其服务得到了捐助方的大力支持，受到多个国家和城市的欢迎；

(h) 在全球范围内推进解决以下问题：城市安全和安保、强行驱逐和备选方案、包容性城市政策，以及将性别和青年问题纳入主流。

2. 弱项

强项、弱项、机遇和威胁分析发现了一些人居署能够通过以下方式处理的弱项：

(a) 提高管理体系（包括问责制和透明度）的成效，尽量减少官僚负担；

(b) 提高总部的核心生产力以及实地项目初期阶段的交付效率，尤其是应急项目的效率；

(c) 系统地收集来自内外部的核心知识和经验教训；

(d) 改善内部的战略规划，以提高政策和方案实施的一致性；

(e) 改善人居署的外部交流和形象，包括提高人居署更有效推广其成功案例的能力；

(f) 解决部门规模较小且职能重叠的问题，进一步解决人居署本位主义的问题，以便维持并推进在该领域取得的进展，包括通过实施 2008-2013 年中期战略和体制计划；

(g) 更好地利用现有人力资源，尽量减少聘用外部顾问；

(h) 改善资金预测和资源调动工作；

(i) 更加关注城市规划和设计、城市立法、地方经济发展和市政融资，这些是推动实现可持续城市发展的主要手段，并鼓励国家和地方政府也采取类似行动；

(j) 提高国家一级的成效，目前大多数捐助方供资已转向国家一级；

(k) 完善当前冗长且繁琐的采购和招聘程序，此类程序给人居署的活动，尤其是灾后/冲突后重建领域的活动带来了挑战。

3. 机遇

强项、弱项、机遇和威胁分析确定的大多数机会与当前影响各城镇的主要全球因素有关，具体包括：

(a) 鉴于自 2008 年以来，大多数人居住在城市，全球日益认识到城市议程的重要性，并且由于人居署在有效地履行在联合国系统内协调中心责任方面提高了认识，其他多边实体对城市议程的兴趣日益增长；

(b) 认识到城市在国家经济增长和全球化过程中发挥的领导作用；

(c) 一些发展中国家经济发展很快，提高了此类国家吸引投资的能力，以便为穷人提供适足的城市基本服务和住房；

(d) 全球开展复兴城市规划的运动，2006 年在温哥华举行的第三届世界城市论坛启动了这一工作，并被称为“彻底改造城市规划”；

(e) 规划发展中国家人口规模少于百万的中小型城市住区方面的援助需求不断增加，当前此类住区是全球大多数城市人口的住所，未来几十年这些住区也将创造大部分可预测的城市发展机遇，但其体制较为薄弱；

(f) 在应对气候变化和解决能源效率问题方面，在全球范围内越来越认识到城市发挥的重要作用，包括考虑到城市减缓温室气体排放和以创新的方式适应气候变化和改善空气质量的潜力，将在流动性和交通、居民住宅和商业建筑的供暖和制冷、建筑、工业活动和废物领域发挥作用；

(g) 人居署在人道主义事务执行委员会和战后和灾后重建与恢复机构间常设委员会工作组中发挥的作用不断得到认可，人居署通过这些机构为救济、恢复和重建领域的城市重点工作提供物资和支持；

(h) 人居署的规范性和业务性任务规定使其能够制定创新的解决方案并进行实地测试，并能为不断扩大的国家方案和项目提供技术援助；

(i) 贫民窟预防和改造以及饮用水和环境卫生在“千年发展目标”中很重要；

(j) 2016 年 10 月举行的联合国住房与城市可持续发展大会（人居三）的成果，《新城市议程》，包括其中要求的对人居署的循证独立评估，其目的是提高其效力、效率、问责制和监督；

(k) 人们日渐认识到妥善规划和管理良好的城市和人类住区对可持续发展的贡献，这是在过去三年里出现的一个新机会，反映在将一项关于城市和人类住区的目标，即目标 11（建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区）列入《2030 年可持续发展议程》的可持续发展目标以及《新城市议程》中；

(l) 人居署 2015 年获适应基金认证是另一个新机会，有可能为人居署敞开大门，帮助城市受益于气候融资，并转向低碳、具有气候抗御力的发展，并与绿色气候基金和全球环境基金合作；

(m) 放宽和扩大人居署与所有利益攸关方在城市领域的合作，以减少冗余和借鉴彼此的成绩，以促进全球范围的工作。

4. 威胁

人居署面临的主要威胁包括以下几点：

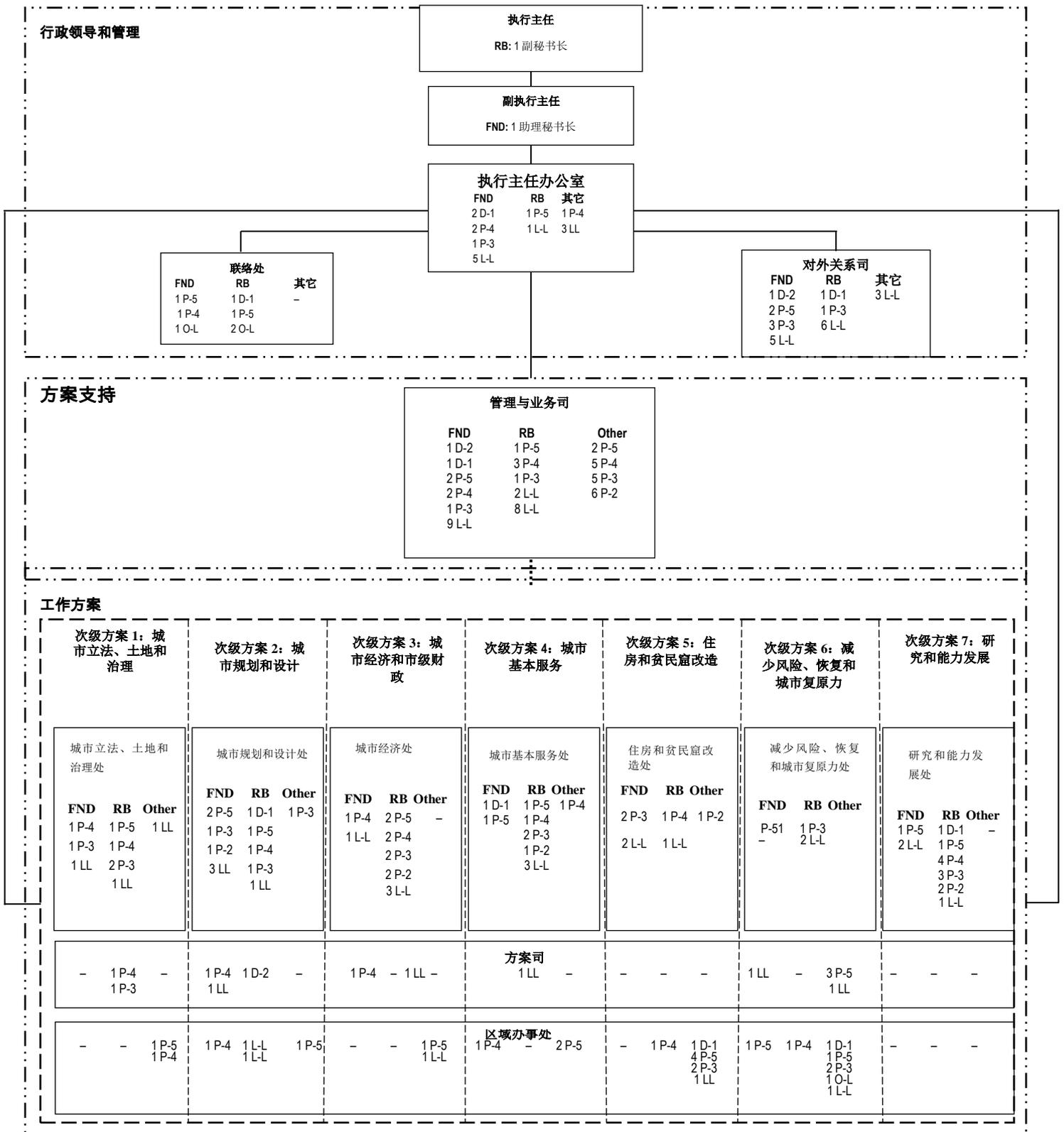
(a) 近年捐助方对非专用收入提供的捐助不断减少（部分原因是全球金融危机，危及人居署规范性工作的开展，并在完成战略计划的目标方面导致了重点领域之间的不平衡）；

(b) 人居署正式工作方案及其执行情况之间可能存在的不平衡，执行工作越来越多依靠指定用途的捐助；

(c) 由于漫长的招聘和采购过程，人居署无法及时满足国家和地方两级不断增加的对其服务的需求。

附件三

人居署正式组织结构图



员额汇总:	
基金会普通用途 (FND) =	70
经常预算 (RB) =	75
其他资金 (其它) =	66
总员额	= 211